

Jakub Mączka

Holenderski model zarządzania bezpieczeństwem, porządkiem i prewencją kryminalną

Holandia, której oficjalna nazwa to Królestwo Niderlandów¹ (*Koninkrijk der Nederlanden*), jest dziedziczną monarchią konstytucyjną i zajmuje powierzchnię 41,5 tys. km². Leży ona nad Morzem Północnym i graniczy z Niemcami oraz Belgią. Stolicą kraju jest Amsterdam, jednak ośrodek władzy administracyjnej (siedzibę rządu, parlamentu i urzędów centralnych) stanowi Haga. Holandię zamieszkuje niemal 17 milionów mieszkańców, a jej średnia gęstość zaludnienia przekracza 400 osób na km², co czyni z niej jedno z najgęściej zaludnionych państw na świecie². Niderlandy są krajem wysoce zurbanizowanym – ponad 90% Holendrów mieszka w miastach.

Charakterystyka ustrojowa

Powszechne jest przekonanie, że państwo holenderskie ma „dwie twarze”³. Pierwsza z nich to monarchia konstytucyjna z koroną dziedziczną w dynastii orańskiej. Ważniejsza dla poniższego testu jest jednak „druga twarz”: zdecentralizowanego, demokratycznego kraju o charakterze unitarnym, w którym władze centralne, prowincjonalne oraz gminne współpracują w celu organizowania

¹ W rzeczywistości na Królestwo Niderlandów składa się europejska część Holandii (Niderlandy) wraz ze swoimi specjalnymi gminami zamorskimi (Bonaire, Saba i Sint Eustatius) oraz kraje Aruba, Curaçao i Sint Maarten. Ze względu na dominującą rolę części europejskiej (98–99% terytorium oraz ludności) to jej zostało poświęcone niniejsze opracowanie. Na potrzeby rozdziału nazwy Holandia i Niderlandy oraz określenia Królestwo Holandii i Królestwo Niderlandów będą traktowane jako synonimy

² *Statistics Netherlands*, <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLEN&PA=37943eng&LA=EN> (dostęp: 29.04.2014).

³ E. Figee, J. Eigeman, F. Hilteman, *Local Government in the Netherlands*, wydawnictwo cyfrowe VNG/VNG International, 2008, s. 14.

społeczeństwa i administrowania nim⁴. Władza na poziomie krajowym należy do parlamentu (Stanów Generalnych – *Staten-Generaal der Nederlanden*), rządu i króla, będącego głową państwa.

Holenderski model samorządowy jest dwustopniowy. Na jednym szczeblu znajdują się gminy (*gemeente*), na drugim natomiast prowincje (*provincie*)⁵. Prawo Królestwa Niderlandów „nie rozróżnia małych i średnich gmin, choć skala problemów większych miast jest oczywiście inna niż małych wiosek, wszystkie gminy mają takie same zadania i obowiązki”⁶. Podstawę prawną istnienia i funkcjonowania samorządów terytorialnych w Holandii stanowi tytuł siódmy konstytucji z 1814 r. (wraz ze zmianami z 1848 r. i późniejszymi). Ponadto w 2005 r. powstał kodeks wzajemnych relacji administracyjnych (*Code Interbestuurlijke Verhoudingen*), którego zadaniem jest ustalanie jasnych kryteriów przekazywania zadań między gminami oraz prowincjami a rządem.

Holandia dzieli się na 12 prowincji, w których organami władzy są stany prowincjonalne (*Provinciale Staten*), ich organy wykonawcze – egzekutywy (*Ge-deputeerde Staten*) oraz komisarze królewscy. Prowincje odgrywają pośrednią i koordynującą rolę między administracją centralną a gminami.

Wybory do stanów prowincjonalnych są bezpośrednie, powszechne i proporcjonalne, a kadencja deputowanych trwa cztery lata. Liczebność tych organów zależy wyłącznie od liczby mieszkańców poszczególnych prowincji. Sesje zgromadzeń powinny odbywać się co najmniej dwa razy do roku, w praktyce zwoływane są jednak częściej. Stany prowincjonalne „mogą ustanawiać komisje i decydować o ich składzie”⁷. Uprawnienia stanów nie są szczególnie szerokie, w zasadzie ograniczają się one do wykonywania wydanych przez władze centralne ustaw oraz przepisów administracyjnych, które zawierają delegacje dla organów prowincji⁸. Ze względu na to, że budżet stanów w 95% pochodzi ze środków władz centralnych, musi on zostać zatwierdzony dekretem królewskim⁹.

Egzekutywy stanów prowincjonalnych są odpowiedzialne za przygotowywanie oraz wykonywanie ich decyzji i zarządzeń. Odpowiadają one także za wdrażanie decyzji władzy centralnej, gdy ich wykonanie należy do obowiązków prowincji. Ponadto egzekutywy zarządzają finansami oraz majątkiem prowincji.

⁴ *Ibidem*.

⁵ W Holandii duże znaczenie przywiązuje się do gospodarki wodnej, dlatego też tworzone są, specyficzne dla tego kraju, okręgi wodne (*waterschappen*). Są to specjalne jednostki podziału terytorialnego, podlegające władzom prowincji lub władzom centralnym, posiadające własne organy oraz uprawnienia związane z gospodarowaniem wodą, osuszaniem i wykorzystywaniem terenów nadmorskich. Nie wywierają one zauważalnego wpływu na lokalną prewencję kryminalną, a przywołane zostały jedynie dla porządku wypowiedzi. Por. A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003, s. 40.

⁶ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Samorzady w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 28.

⁷ A. Głowacki, *System konstytucyjny...*, s. 36.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

W skład tego organu wykonawczego wchodzi od czterech do ośmiu osób, wybieranych przez deputowanych stanów ze swojego grona na okres czterech lat¹⁰. Stany wraz z ich organami wykonawczymi sprawują „nadzór administracyjny nad organami gmin oraz instytucji prawa publicznego na terenie prowincji”¹¹. Nadzór nad egzekutywami stanów prowincjonalnych jest sprawowany przez ministra spraw wewnętrznych i relacji w królestwie (*Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*).

Komisarze królewscy nie pochodzą z wyborów powszechnych – są mianowani na okres sześciu lat dekretem królewskim. Pełnią oni funkcje przewodniczących stanów prowincjonalnych oraz ich egzekutyw, podczas posiedzeń których mają „głos stanowiący”¹². Komisarz jest głową prowincji i reprezentuje ją prawnie. Został on zobowiązany do wykonywania instrukcji rządowych, a także decyzji stanów oraz ich organów wykonawczych¹³. Sprawuje funkcję zbliżoną do polskiego starosty, gdyż z jednej strony jest organem wykonawczym prowincji, a z drugiej przedstawicielem Korony i rządu, nadzorującym pochodzące z wyborów władze prowincji.

Podstawową jednostką podziału administracyjnego Królestwa Niderlandów są gminy¹⁴. Ich liczba systematycznie maleje wskutek włączania tych podmiotów do większych aglomeracji, a także ze względu na łączenie i przekształcanie małych gmin. W 1950 r. w Holandii było 1015 gmin, liczba ta w 2000 r. zmniejszyła się do 537, a na początku 2014 r. istniało ich już tylko 403¹⁵.

Holenderskim gminom przysługuje kompetencja ogólna, a działania ich organów nie zostały ograniczone jedynie do realizowania tych funkcji, które określiły władze centralne. Zakres działalności gmin jest szeroki. Zajmują się one między innymi administrowaniem gruntami i budynkami, decydują o zasadach ładu urbanistycznego, prowadzą przedsiębiorstwa komunalne oraz zarządzają infrastrukturą lokalną. To władze gminy odpowiadają za placówki służby zdrowia, oświaty i szeroko rozumianej kultury. Do zadań gminnych należy także organizowanie systemu opieki socjalnej (włączając w to subsydiowane budownictwo mieszkaniowe), prowadzenie aktywnej polityki zatrudnienia oraz zapewnianie porządku i bezpieczeństwa publicznego¹⁶. Organami gminy są: rada gminy (*Gemeenteraad*), kolegium burmistrza i ławników (*College van Burgemeester and Wethouders*) oraz burmistrz (*burgemeester*).

Rada gminy, będąca organem legislacyjnym, podejmuje wszystkie najważniejsze decyzje dotyczące społeczności lokalnej. W radzie zasiada od 7 do 45 radnych (w zależności od wielkości gminy), wybieranych na okres czterech lat,

¹⁰ E. Figee, J. Eigeman, F. Hiltermann, *Local Government...*, s. 25.

¹¹ A. Głowacki, *System konstytucyjny...*, s. 37.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, s. 38.

¹⁵ *Statistics Netherlands*, <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-3932-wm.htm> (dostęp: 29.04.2014).

¹⁶ A. Głowacki, *System konstytucyjny...*, s. 38–40.

w wyborach powszechnych i proporcjonalnych. Rada gminy uchwała budżet i kontroluje jego wykonanie, może ona również podejmować wszelakie inne uchwały pozostające w zakresie jej władztwa¹⁷. Rada powołuje też wyspecjalizowane komitety w celu monitorowania poszczególnych polityk gminnych¹⁸.

Sprawami związanymi z bieżącym zarządzaniem gminą zajmują się kolegium i burmistrz. Ławnicy, w liczbie od dwóch do siedmiu, wybierani są przez radnych na okres kadencji rady. Każdy z ławników ma określone tzw. portfolio – obszar zagadnień, którymi się zajmuje oraz za które odpowiada przed poszczególnymi komitetami rady gminy. Rada posiada możliwość odwołania ławnika w dowolnym momencie. Ławnicy wraz z burmistrzem tworzą kolegium burmistrza i ławników, które podejmuje decyzje mające na celu wykonanie uchwał rady gminy, a także, w przypadku gdy kolegium ma upoważnienie rady, pozostające w zakresie jej kompetencji¹⁹.

Organem gminy nie pochodzącym z wyborów jest burmistrz, którego powołuje się na okres sześciu lat dekretem królewskim, w wyniku przeprowadzenia skomplikowanej procedury, na wniosek ministra spraw wewnętrznych i relacji w królestwie, któremu później podlega on służbowo. Kadencja burmistrza może zostać przedłużona, można go również odwołać w trakcie jej trwania. Burmistrz przeważnie nie jest powoływany ani spośród radnych, ani spośród mieszkańców danej gminy. Z mocy prawa jest on przewodniczącym rady gminy i kolegium, nie bierze jednak udziału w głosowaniach²⁰.

Specjalny sposób powoływania oraz powierzone burmistrzowi zadania czynią go organem ponadpartyjnym. Ma on obowiązek wykonywania uchwał rady i kolegium, jednocześnie sprawując nad nimi nadzór, ponadto może wstrzymać wykonanie dowolnego aktu prawa miejscowego, jeżeli uzna, że byłoby to sprzeczne z prawem lub interesami państwa. Prowadzone w gminie rozgrywki polityczne pozostają sprawą rady i kolegium, natomiast burmistrz jest głównym menadżerem zarządzającym sprawami lokalnymi. Dbą o to, aby proces podejmowania decyzji politycznych przebiegał bez przeszkód²¹. Do jego obowiązków należy także nadzór nad porządkiem oraz bezpieczeństwem publicznym w gminie, w związku z czym w uzasadnionych przypadkach ma on prawo wydawania zarządzeń wyjątkowych²². Burmistrz odgrywa istotną rolę w zarządzaniu policją i strażą pożarną w gminie. Należy również zaznaczyć, że jest on jednocześnie gminnym rzecznikiem praw obywatelskich²³. Podobnie jak w przypadku prowincjonalnego komisarza królewskiego stanowisko burmistrza ma dualistyczny charakter – pozostając głową rady gminy oraz kolegium, jest on mianowany

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ E. Figee, J. Eigeman, F. Hilterman, *Local Government...*, s. 30.

¹⁹ A. Głowacki, *System konstytucyjny...*, s. 38–40.

²⁰ Por. *ibidem*; Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Samorządy w Unii Europejskiej...*

²¹ E. Figee, J. Eigeman, F. Hilterman, *Local Government...*, s. 30.

²² A. Głowacki, *System konstytucyjny...*, s. 39.

²³ E. Figee, J. Eigeman, F. Hilterman, *Local Government...*, s. 31.

przez króla, w związku z czym odpowiada przed odpowiednim ministrem i dba o szeroko rozumiany interes państwowy.

Przed wyborami do rad gmin, które odbyły się w marcu 2014 r., te jednostki samorządu terytorialnego posiadały uprawnienie do dokonywania wewnętrznego podziału swojego terytorium na „podgminy” (*deelgemeente*). „Podgminy” miały własne organy oraz szeroką autonomię. Przykładowo Amsterdam dzielił się na siedem „podgmin”, które były odpowiedzialne m.in. za planowanie przestrzenne, zarządzanie i obsługę przestrzeni publicznych, świadczenie usług mieszkańcom (wydawanie dokumentów), a także administrowanie zadaniami w zakresie sportu, edukacji oraz porządku publicznego. Miasto podejmowało natomiast zadania związane z zapewnianiem bezpieczeństwa, budżetem, transportem publicznym i opieką socjalną. Nowo obowiązujące przepisy nie przewidują już możliwości dokonywania takiego podziału gmin²⁴.

W 2002 r. rozpoczęła się istotna reforma prawa municypalnego (*Gemeentewet*), zgodnie z założeniami której wszystkie prowincje i gminy przed 2006 r. miały obowiązek utworzyć lokalne biura lub komitety audytowe. Celem reformy było umocnienie roli kontrolnej rad gmin oraz stanów prowincjonalnych jako organów reprezentujących interesy obywateli. Biura i komitety mają prawo do badania efektywności, skuteczności oraz poprawności działań podejmowanych w ramach wszystkich aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego. Co więcej, mogą one kontrolować wydajność wszystkich służb i wydziałów gminnej lub prowincjonalnej egzekutywy, lokalnych rzeczników praw obywatelskich, a nawet samej rady²⁵.

Realizowanie licznych zadań spoczywających na gminach nie byłoby możliwe bez zapewnienia im odpowiedniego systemu finansowania. Całkowity budżet wszystkich holenderskich gmin przekracza 50 miliardów euro. Zadania zlecone przez władze centralne oraz te wynikające z polityki państwowej finansowane są z celowych i ogólnych funduszy krajowych²⁶. Fundusze celowe pokrywają koszty działalności socjalnej, szkolnictwa na poziomie podstawowym oraz rewalizacji obszarów miejskich. Środki te stanowią około 27% przychodu gminy i rada nie jest uprawniona do korzystania z nich w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem²⁷.

Fundusz ogólny (tzw. ogólny lub generalny grant) również pochodzi ze środków Skarbu Państwa, jednak w tym wypadku gmina ma swobodę decydowania, na co przeznaczy pieniądze. Średnio środki te stanowią 33% wpływów gminy. W Holandii istnieje, oparty na około 60 kryteriach, „ważony system przydziału”

²⁴ Por. P. Bogason, S. Kensen, H.T. Miller, *Tampering with Tradition, The Unrealized Authority of Democratic Agency*, Lexington Books 2004, s. 41–47.

²⁵ Por. European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions, *Local Government Audit in the Netherlands*, [http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai_eng.nsf/documento/country_reports/\\$file/Country%20report%20Netherlands-update%202010.pdf](http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai_eng.nsf/documento/country_reports/$file/Country%20report%20Netherlands-update%202010.pdf) (dostęp: 29.04.2014).

²⁶ E. Figue, J. Eigeman, F. Hiltermann, *Local Government...*, s. 52.

²⁷ *Ibidem*.

(*weighted allocation system*), zapewniający przyznawanie gminom funduszy zgodnych z ich prawdziwymi, niezawyżzonymi potrzebami. Gminy znajdujące się w trudnej sytuacji, będącej wynikiem okoliczności od nich niezależnych, mogą starać się o dodatkowe dofinansowanie w ramach grantu generalnego²⁸.

Gminy mają ograniczoną liczbę własnych źródeł dochodu – zaliczają się do nich wpływy z podatków lokalnych oraz opłat administracyjnych. Łącznie obejmują one 16% przychodów, przy czym gmina nie może zarabiać na kosztach urzędowych, a opłaty nie mogą przewyższać rzeczywistych kosztów obsługi petentów. Pozostałe 25% wpływów gmin pochodzi ze środków pozyskiwanych z wynajmu i dzierżawy własności gminnej oraz subsydiów i pomocy Unii Europejskiej²⁹.

Organizacja bezpieczeństwa i prewencji kryminalnej w Królestwie Niderlandów

Ze względu na takie cechy charakterystyczne Holandii, jak: niewielkie terytorium, silne zurbanizowanie, określony ustrój samorządowy trudno o sztywny oraz jednoznaczny podział zadań między państwem a samorządem terytorialnym w dziedzinie zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zarządzanie bezpieczeństwem w Holandii na przestrzeni lat ulegało licznym przeobrażeniom. Rezygnowano z modeli w dużej mierze represyjnych na rzecz rozwiązań proaktywnych i prewencyjnych. Zmieniały się organy centralne odpowiedzialne za administrowanie tymi kwestiami. Stopniowo również dopuszczano udział mieszkańców oraz wspólnot w kształtowaniu polityk bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Obecnie za holenderską politykę bezpieczeństwa odpowiada Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (*Ministerie van Veiligheid en Justitie*). Za swoje zadanie uznaje ono budowanie wraz z partnerami z samorządów lokalnych, instytucji oświatowych, firm oraz szeroko rozumianej administracji społeczeństwa bezpieczniejszego i bardziej sprawiedliwego. Bezpieczeństwo mieszkańców jest określane jako podstawowa odpowiedzialność władzy publicznej *sensu largo*. Uchwalony w 2012 r. ogólnonarodowy program „Bezpieczniejsze Niderlandy” koncentruje się na czterech kluczowych kwestiach³⁰.

1. Bezpieczne sąsiedztwo, które ma ogromne znaczenie zarówno dla mieszkańców, jak i dla przedsiębiorców. Obywatele powinni czuć się bezpiecznie wszędzie tam, gdzie żyją, pracują lub się bawią. Dla przykładu, w celu przeciwdziałania zakłócaniu porządku lub łamaniu praw przez młodzież są organizowane odpowiednie akcje prewencyjne. Dopiero gdy te metody zawiodą, stosowane są środki represyjne. Należy zauważyć, że w działania

²⁸ *Ibidem*, s. 54–55.

²⁹ *Ibidem*, s. 55.

³⁰ Ministry of Security and Justice, *Working on a Safe and Just Society*, Haga 2012, s. 1 i 4.

mające na celu zapewnienie bezpiecznego sąsiedztwa włączają się lokalne władze, mieszkańcy oraz funkcjonujące na danym terenie firmy³¹.

2. Zdecydowane przeciwdziałanie zorganizowanej przestępczości, która stanowi poważne zagrożenie dla integralności systemu ekonomiczno-finansowego kraju. To właśnie przedstawiciele zorganizowanych grup przestępczych często są sprawcami pomniejszych przestępstw i aktów zakłócania porządku³².
3. Zwiększanie możliwości działania policji i prokuratury poprzez zmiany organizacyjne oraz zmniejszanie obciążeń natury biurokratycznej³³. Wiąże się to z najnowszą reformą policji, która zostanie opisana w dalszej części artykułu.
4. Wzmacnianie rządów prawa oraz zaufania obywateli wobec niego. Prawo do sądu musi być zapewnione, postępowania nie mogą trwać zbyt długo, a ofiary przestępstw powinny czuć, „że sprawiedliwość się dokonała”. Ponadto nie wolno dopuścić do sytuacji, w której prawo do prywatności zostałoby poświęcone w imię bezpieczeństwa. Konieczne jest utrzymanie równowagi między tymi wartościami³⁴.

Pomimo istotnych zmian w zakresie organizacji systemu bezpieczeństwa publicznego na poziomie lokalnym za bezpieczeństwo i porządek publiczny odpowiadają burmistrz oraz policja przy współpracy właściwego miejscowo prokuratora.

Do zrozumienia problematyki zarządzania bezpieczeństwem i prewencji kryminalnej w Holandii konieczne jest przedstawienie przemian, jakie miały miejsce w organizacji sił policyjnych w tym kraju, uwzględniając w szczególności rolę organów samorządu terytorialnego. Pierwszy ze współczesnych holenderskich systemów organizacyjnych obowiązywał w latach 1945–1994, drugi między 1994 a 2013 r. W styczniu 2013 r., z rocznym opóźnieniem, rozpoczęła się kolejna reforma policji.

Od końca drugiej wojny światowej do 1994 r. w Królestwie Niderlandów obowiązywał zdecentralizowany system organizacji sił policyjnych. Ówczesna policja koncentrowała się przede wszystkim na zadaniach represyjnych realizowanych z polecenia organów wymiaru sprawiedliwości. Policja dzieliła się wówczas na gminną (*gemeentepolitie*) oraz państwową (*rijkspolitie*). Policje gminne funkcjonowały w gminach liczących powyżej 40 tysięcy mieszkańców. Państwowa policja działała w tych jednostkach samorządu terytorialnego, które liczyły sobie do 10 tysięcy mieszkańców. Gminy, których liczebność mieściła się w granicach od 10 do 40 tysięcy mieszkańców, mogły same decydować, która z policji będzie działała na ich terenie³⁵.

Ogólne kierownictwo oraz zarządzanie policją gminną pozostawało we władztwie burmistrza. Komisarze tej policji byli powoływani, po zasięgnięciu opinii burmistrza, dekretem królewskim, kontrasygnowanym przez ministrów

³¹ *Ibidem*, s. 4.

³² *Ibidem*, s. 4–5.

³³ *Ibidem*, s. 5.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ A. Głowacki, *System konstytucyjny...*, s. 39.

sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych. Nadzór nad działalnością policji gminnej sprawował przeważnie minister spraw wewnętrznych. Kierownictwo i zarządzanie policją państwową pozostawało jednak w rękach ministra sprawiedliwości, odbywało się ono za pośrednictwem generalnego inspektora korpusu policji państwowej. Na burmistrzu ciążył obowiązek dbania o to, aby policja gminna ściagała przestępstwa oraz wykonywała polecenia sądowe. W gminach, w których funkcjonowała policja państwowa, jej komendant składał burmistrzowi sprawozdania z działalności i uzgadniał z nim wykonywanie zadań. W sprawach karnych policje działały na zlecenie sędziego lub prokuratora. Na poziomie prowincji organem uprawnionym do nadzoru (z możliwością wydawania zaleceń) nad policją i jej działalnością był także komisarz królewski³⁶.

W roku 1989 rozpoczęto, trwającą do 1994 r., zasadniczą reorganizację policji niderlandzkiej. Dotyczyła ona nie tylko ujednolicenia i scentralizowania struktury organizacyjnej, ale przede wszystkim daleko idącej zmiany filozofii działania policji, która miała odtąd poprzez realizację programów prewencyjnych w większym stopniu angażować się w działania na rzecz społeczeństwa. Represyjny charakter działań tej formacji zastąpiono prospołecznymi inicjatywami z zakresu przeciwdziałania przestępczości oraz patologiom społecznym. Policja stanęła przed koniecznością wypracowania zasad postępowania umożliwiających właściwe wykonywanie „usług proobywatelskich”³⁷.

W efekcie opracowano nową politykę bezpieczeństwa, która stała się częścią holenderskiej Zintegrowanej Polityki Ochrony i Bezpieczeństwa Publicznego. W jej realizację było zaangażowanych wiele organów rządowych, organizacji i wspólnot lokalnych. Upowszechnieniu tej polityki miała sprzyjać reforma organizacyjna sił policyjnych w Holandii. W miejsce dotychczas działającej zdecentralizowanej policji gminnej (aż 148 jednostek) oraz policji państwowej utworzono nową instytucję, na którą składało się 25 regionalnych korpusów policji (*Regiokorpsen*) oraz jeden dodatkowy złożony z krajowych służb policyjnych. Policja miała koncentrować się na zapewnianiu bezpiecznego życia społeczeństwu oraz pomocy potrzebującym, co oznaczało, że miała ona m.in. częściej patrolować ulice, zajmować się takimi uciążliwymi dla obywateli przestępstwami, jak włamania czy kradzieże samochodów. W wyniku reformy policja, która wcześniej skupiała się głównie na represji, zaczęła aktywniej działać na rzecz zapobiegania przestępczości³⁸.

Holandia została podzielona na 25 regionów, na terenie których działały ujednolicone, ale nadal w dużej mierze niezależne oraz samodzielne w podejmowaniu decyzji regionalne korpusy policji. Mogły one decydować o takich kwestiach, jak: finansowanie, sprawy kadrowe i personalne, wyposażenie, budynki, a nawet zarządzanie operacyjne czy organizowanie sposobów dochodzenia³⁹. Poszczególne

³⁶ *Ibidem*, s. 39–40.

³⁷ A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, *Policje w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 74.

³⁸ *Ibidem*, s. 75.

³⁹ Ministry of the Interior and Kingdom Relations, *Policing in the Netherlands*, Haga 2011, s. 13.

regiony dzieliły się na okręgi oraz obwody. Na czele każdego z nich stał szef korpusu, jednak samo zarządzanie lokalną policją zostało przekazane w ręce burmistrza największego miasta regionu i prokuratora⁴⁰. Istotne decyzje dotyczące polityki policyjnej podejmowane były przez regionalny zarząd policji, w skład którego wchodził burmistrzowie z całego regionu oraz naczelny prokurator⁴¹.

Holenderski model kierowania jednostkami policji wyróżnia tzw. regionalny trójkąt (*Driehoek*) – porozumienie między cywilną władzą administracyjną, przedstawicielem resortu sprawiedliwości oraz kierownikiem regionalnego korpusu policji. Wszelkie informacje o zmniejszeniu się poczucia bezpieczeństwa w danej społeczności były przekazywane regionalnemu trójkątowi, który na mocy zawartych porozumień reagował, tworząc patrole policyjno-społeczne lub przeprowadzając akcje profilaktyczne w miejscach wskazanych jako niebezpieczne⁴².

Zgodnie z przepisami ustawy o policji z 1993⁴³ „zadaniem policji w ramach podporządkowania uprawnionej władzy i zgodnie z obowiązującym prawem jest skuteczne utrzymywanie porządku prawnego i udzielanie pomocy potrzebującym”⁴⁴. Pod pojęciem „uprawnionej władzy” rozumie się organy administracji lokalnej i prokuratorskiej. Zadania związane z porządkiem, prewencją i udzielaniem pomocy potrzebującym są wskazywane oraz definiowane przez burmistrza. Ściganie przestępstw zależy od prokuratora. Model ten przekłada się na niższe poziomy organizacyjne. Na poziomie prowincji, podobnie jak to miało miejsce w latach 1945–1994, „rolę cywilnego centrum zarządzania policją”⁴⁵ odgrywają komisarz królewski i prokurator generalny umocowany przy sądzie apelacyjnym danej prowincji. Za finansowanie oraz nadzór korpusów regionalnych na poziomie ministerialnym odpowiadają ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości.

Drugim segmentem zreformowanego systemu policyjnego w Holandii była, niezależna od 25 korpusów regionalnych, specjalistyczna i wielozadaniowa Krajowa Agencja Służby Policyjnej (*Korps landelijke politiediensten* – KLPD). Agencja ta pierwotnie podlegała ministrowi bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jednak po 2001 r. przeszła pod zarządek ministra spraw wewnętrznych i relacji w królestwie. Krajowa Agencja pełniła wobec korpusów regionalnych funkcję wspierającą oraz koordynującą. Była również odpowiedzialna za współpracę międzynarodową⁴⁶.

Kolejna reforma służby policyjnej została ogłoszona w porozumieniu koalicyjnym w październiku 2010 r. Poświęcony jej fragment tego porozumienia mówił o utworzeniu pierwszej w historii Holandii Policji Państwowej (*Korps Nationale*

⁴⁰ A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, *Policje...*, s. 75.

⁴¹ Ministry of the Interior and Kingdom Relations, *Policing...*

⁴² A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, *Policje...*, s. 75.

⁴³ Ustawa o policji pochodzi z 1993 r., jednak w życie weszła w 1994 r. i to tę datę uważa się powszechnie za zwieńczenie procesu reform. Ministry of the Interior and Kingdom Relations, *Policing...*, s. 14.

⁴⁴ A. Głowacki, *System konstytucyjny...*, s. 39.

⁴⁵ A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, *Policje...*, s. 76.

⁴⁶ Ministry of the Interior and Kingdom Relations, *Policing...*, s. 28–38.

Politie), za którą odpowiada Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości⁴⁷. Przedstawiono szereg argumentów mających uzasadniać kolejną już reorganizację policji. Po pierwsze, policja jako służba ponosząca odpowiedzialność przed jednym Komisarzem Policji Państwowej będzie mogła pracować więcej i wydajniej. Po drugie, dzięki zmianom organizacyjnym poszczególni policjanci będą spędzać więcej czasu „na ulicach”. Po trzecie, reforma pozwoli znacząco zredukować poziom biurokracji, dzięki czemu policjanci będą spędzać mniej czasu na „robocie papierkowej”, a więcej na „prawdziwej służbie”. Po czwarte, dzięki unifikacji różne pododdziały policyjne będą mogły współpracować szybciej oraz efektywniej. Po piąte, jedna spójna struktura służby policyjnej umożliwi ograniczenie kosztów związanych z jej działalnością poprzez centralne planowanie, dokonywanie zakupów i prowadzenie wspólnej polityki zatrudnienia⁴⁸.

Najnowsza reforma zmieniła całkowicie strukturę organizacyjną służb policyjnych w Niderlandach. W miejsce 25 korpusów i KLPD powołano jedną policję, w skład której wchodzi 10 oddziałów regionalnych (ich zadaniem będzie wykonywanie podstawowych zadań policyjnych), przynajmniej jedna jednostka centralna o zasięgu krajowym (prowadząca działalność specjalistyczną, wymagającą odpowiedniego szkolenia) oraz krajowe centrum usług policji (świadczące usługi administracyjne i kwatermistrzowskie dla policji)⁴⁹. Warto zaznaczyć, że sama reforma w znacznym stopniu uległa opóźnieniu, głównie ze względu na spory natury politycznej. Zgodnie z dokumentem wprowadzającym⁵⁰ Policja Państwowa miała zacząć funkcjonować już w styczniu 2012 r., jednakże dopiero 10 lipca 2012 r. holenderski parlament przyjął odpowiednie zmiany w prawie. Policja w obecnym kształcie zaczęła działać 1 stycznia 2013 r., ale sam proces reorganizacyjny wydaje się trwać nadal. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na funkcjonujący w Holandii podwójny system kontroli. Z jednej strony dotyczy on kwestii zarządzania policją (*administration*), z drugiej natomiast spraw związanych z faktycznymi działaniami policyjnymi (*authority*). Pomimo silnej centralizacji policji samorządu nie pozbawiono uprawnień władczych w stosunku do jednostek policji, czego obawiano się, gdy władze centralne zaczęły organizować reformę.

Sprecyzowanie założeń, zgodnie z którymi kształtowała się holenderska policja, nie jest łatwe ze względu na dualizm tej służby publicznej. Z jednej strony można zauważyć postępujący od lat proces rekonfiguracji oraz centralizacji wewnętrznej organizacji policji. Kolejne rządy czynią z niej instytucję coraz bardziej pragmatyczną i rzeczową, nadając jej wręcz biznesowy charakter. Zgodnie ze współczesną teorią zarządzania publicznego policja powinna być nastawiona

⁴⁷ Ministry of Security and Justice, *National police*, Haga 2011, s. 1.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 2.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie*, Haga 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politie/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2011/03/31/uitvoeringsprogramma-vorming-nationale-politie.html> (dostęp: 29.04.2014).

na osiąganie celu (walka z przestępczością) oraz pomiar efektywności swoich działań (liczba przestępców oddanych do dyspozycji prokuratury). Z drugiej zaś strony należy odnotować, że zasadniczą część rozwoju polityk policyjnych stanowiło angażowanie i mobilizowanie zasobów zewnętrznych. Dzięki stosowaniu tej strategii obywatelom, firmom, korporacjom i organizacjom udało się stworzyć zespoły (tzw. węzły wpływów – *nodal assemblages*) wykraczające poza możliwości i zasoby poszczególnych gmin czy nawet całego państwa. Przekłada się to na potencjał holenderskiej policji – bez współpracy ze społeczeństwem, bez regionalnych trójkątów, formacja ta byłaby znacznie słabsza⁵¹.

Należy zauważyć, że funkcje policyjne pełnią w Holandii także inne służby. Najlepszy przykład stanowi Królewska Żandarmeria (*Royal Netherlands Marechaussee*). Żandarmeria pozostaje częścią holenderskich sił zbrojnych, podlega jednak bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw obrony i bardzo często wykorzystywana jest przez Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości oraz ministra spraw wewnętrznych i relacji w królestwie. Do zadań żandarmerii należy między innymi: wspieranie, pomaganie oraz zastępowanie Policji Państwowej, zwalczanie nielegalnej imigracji, strzeżenie granic państwa, zabezpieczanie specjalnych obiektów i urzędów państwowych, ochrona ważnych gości, czy też ochrona lotnisk i zapewnianie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym. Są to czynności wykonywane poza pełnieniem podstawowej funkcji policji wojskowej⁵².

Reasumując, za najważniejszych aktorów na scenie bezpieczeństwa w Holandii uznać należy bezsprzecznie ministra bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz ministra spraw wewnętrznych i relacji w królestwie, burmistrzów gmin, komisarzy królewskich w prowincjach oraz prokuraturę.

Lokalne służby pełniące funkcję policyjną

W Holandii istnieje szereg mniej lub bardziej zorganizowanych służb, które w różnym stopniu przypominają polskie straże gminne czy miejskie. Strażnicy miejscy (*stadswachten*) wspomagają policję w zapewnianiu porządku. Wypełniają oni swoje obowiązki na podstawie gminnych programów bezpieczeństwa, opracowanych dla konkretnych miejsc (np. parków), dzielnic lub też całego terenu gminy. Strażnicy często działają pod pewną kontrolą operacyjną ze strony policji, której przedstawiciele sprawdzają sposób wypełniania przez nich zadań. Ze względu na to, że funkcjonariusze nie mają uprawnień do przeprowadzania dochodzeń, ich obowiązki ograniczają się raczej do obserwacji, zbierania informacji i niewładczych form działania⁵³.

⁵¹ R. van Steden, J. Wood, C. Shearing, H. Boutellier, *The many faces of nodal policing: Team play and improvisation in Dutch community safety*, Security Journal 2013, s. 1–13.

⁵² Ministry of the Interior and Kingdom Relations, *Policing...*, s. 41–42.

⁵³ *Ibidem*, s. 24.

Innym rodzajem służb gminnych są *Special Investigating Officers* (*Bijzondere Opsporingsambtenaren* – BOAs). Oficerowie specjalni pracują dla gmin, pod bezpośrednim nadzorem i kierownictwem policji, w celu zapewnienia przestrzegania prawa w przestrzeni publicznej. Do oficerów specjalnych należą operatorzy mostów, inspektorzy dróg wodnych, strażnicy tuneli, organizatorzy ruchu ulicznego, pracownicy inspekcji pracy, kontrolerzy targowisk, inspektorzy szkolni, konserwatorzy przyrody oraz wielu innych. Jest ich w Holandii ponad 3600. Zarówno strażnicy, jak i BOAs dysponują systemem stałej łączności z gminnymi centrami dowodzenia i w każdej chwili mogą wezwać policję do pomocy w konkretnym przypadku. Sama obecność tych umundurowanych służb gminnych sprawia, że mieszkańcy czują się bezpieczniej, a drobni przestępcy są mniej skłonni do podejmowania antyspołecznych działań. Strażnicy i BOAs stanowią uzupełnienie policji, która dzięki ich pracy może skupiać się na swoich podstawowych prewencyjnych i represyjnych zadaniach⁵⁴.

Należy zaznaczyć, że trwa obecnie proces standaryzacji służb gminnych. Powstać ma wspólny wzór munduru oraz ujednolicony system szkoleniowy. Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości zaproponowało stworzenie „kodeksu” podstawowych zasad działania operacyjnego, mającego obowiązywać na terenie całego kraju. Celem projektu jest ułatwienie współpracy między służbami różnych gmin, a także policją i władzą centralną. Wprowadzone przez kodeks zasady nie będą jednak naruszały autonomii gmin oraz pozostawiają miejsce dla lokalnych rozwiązań⁵⁵.

Programy prewencyjne

W Holandii na przestrzeni dziesięcioleci powstało bardzo wiele różnych programów związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa publicznego lub zapobieganiem przestępczości. W niniejszym tekście skupiono się na wybranych dokumentach, które faktycznie wpływały na organizację szeroko rozumianego bezpieczeństwa w Niderlandach i które kształtowały współczesne myślenie o bezpieczeństwie oraz prewencji kryminalnej nie tylko w Holandii, ale na całym świecie.

W latach 80. ubiegłego wieku, wobec rosnącego zagrożenia przestępczością i powszechnego rozczarowania nieskutecznością modeli resocjalizacyjnych, zaczęto postulować potrzebę nowego podejścia do przestępczości oraz adekwatnej reakcji na nią. Doprowadziło to do powstania w 1985 r. programu nazwanego „Społeczeństwo i Przestępstwo” (*Society and Crime* – SAC; *Samenleving en Criminaliteit*), sporządzonego przez Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 25.

⁵⁵ *Monitoring and maintaining order in public spaces strengthened by special investigating officers*, strona rządu holenderskiego, <http://www.government.nl/issues/police/news/2013/07/02/monitoring-and-maintaining-order-in-public-spaces-strengthened-by-special-investigating-officers.html> (dostęp: 29.04.2014).

W SAC holenderski rząd dokonuje rozróżnienia między „drobną” a „poważną” przestępczością. W obrębie problematyki związanej z drobną przestępczością dochodzi do istotnej zmiany w holenderskiej polityce kryminalnej. Do lat 80. przestępczość postrzegana była jako wyłączna odpowiedzialność władzy centralnej. Natomiast w SAC władza przyznawała, że nie jest w stanie sama sobie z nią poradzić, gdyż brakuje jej odpowiednich zasobów. W programie „Społeczeństwo i Przestępstwo” władze dowodziły, że potrzebna jest mobilizacja społeczeństwa, lokalnych władz i sektora prywatnego, aby walczyć z przestępczością. Zauważano również, że konieczna jest refleksja nad miejscem obywateli w przeciwdziałaniu przestępczości oraz wynikającymi z niego obowiązkami⁵⁶.

W programie wprowadzono trzy kluczowe, również z dzisiejszego punktu widzenia, elementy. Po pierwsze, prewencja kryminalna stała się głównym celem władzy, w tym struktur niezwiązanych z prawem czy sprawiedliwością. Po drugie, dokonano restrukturyzacji wymiaru sprawiedliwości. Po trzecie, opierając się na kryminologicznych teoriach kontroli społecznej, wskazano, że funkcjonujący sprawnie nadzór oraz silne więzi między obywatelami były niezbędne do zapobiegania przestępczości. Ponadto to właśnie wtedy została ujawniona taktyka suwerena, polegająca na „zawłaszczeniu” ciężkich przestępstw w imię przekonania, że tylko władza posiada odpowiednie zasoby (monopol państwa na uprawnioną przemoc – przymus), wiedzę i wpływy, pozwalające poradzić sobie z takim problemem⁵⁷.

W 1991 r. w ślad za SAC podążyła polityka. Program „Prawo w Działaniu” (*Law in Motion* – LIM; *Recht in Beweging*) propagował współpracę „węzłową” pomiędzy wydziałami i aktorami władzy centralnej a obywatelami oraz społecznością. Program wyrażał wprost komunitarystyczną troskę o poziom moralności obywateli. Zauważono, że zbyt długo zajmowano się tylko uprawnieniami obywatelskimi, zapominając o obowiązkach jednostki wobec społeczności i państwa prawa. W LIM pojawia się tendencja do mniejszego tolerowania przewinień oraz mocniejszego karania⁵⁸.

Raport o Bezpieczeństwie (*Safety Report* – SR; *Veiligheidsrapportage*), wspólnie opracowany przez kilka ministerstw w 1993 r., wprowadza do szerokiego obiegu pojęcie poczucia zagrożenia dotyczącego wykroczeń, przestępczości oraz miejsca zamieszkania. Pojawia się także kategoria ryzyka jako konstruktu wymagającego szerszego kontekstu społecznego i geopolitycznego. Wtedy to tworzone są pojęcia, takie jak „ryzykowne zachowania” czy „ryzykowana populacja” w odniesieniu do Marokańczyków czy młodzieży z Antyli⁵⁹. Dodatkowo kwestia

⁵⁶ F. van Houdt, W. Schinkel, *Crime, citizenship and community: neoliberal communitarian images of governmentality*, *The Sociological Review* 2014, vol. 62, s. 50–51.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 51.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 51–52.

⁵⁹ Pojawienie się tego rodzaju określeń było zapewne związane ze zwiększeniem się w tamtym okresie ruchów imigracyjnych oraz napływem osób, które nie zawsze przestrzegały holenderskich zasad współżycia społecznego.

bezpieczeństwa związana z przestępczością stała się ponownie głównym przedmiotem rozważań władz lokalnych⁶⁰.

Konsekwencją SR była „Polityka Bezpieczeństwa” opracowana na lata 1995–1998 (*Safety Policy*). Program ten miał wymiar wyjątkowo praktyczny i skupiał się na trzech elementach. Pierwszym z nich było przeciwdziałanie rozpowszechnianiu się patologii wśród młodzieży poprzez organizowanie programów skierowanych do tej grupy, stosowanie urządzeń monitorujących oraz specyficznej mieszanki środków prewencyjno-represyjnych. Drugim aspektem „Polityki Bezpieczeństwa” było przeciwdziałanie narkomanii za pomocą represyjnej techniki selektywnego izolowania osób uzależnionych od społeczeństwa. Trzeci element dotyczył bezpiecznego otoczenia i opierał się na teorii wybitych szyb, aktywnego obywatelstwa oraz szybkich napraw infrastruktury. Programy oraz polityki z 1997 i 1999 r. podkreślały znaczenie kształtowania odpowiednich więzi w społeczeństwie holenderskim – to właśnie ich brak uniemożliwiał dostosowanie się napływowej młodzieży do funkcjonujących wśród Holendrów reguł postępowania. Z kolei zanikanie więzi u członków społeczności groziło zanikiem kontroli społecznej⁶¹.

Pierwsza dekada XXI w. przynosi nie tylko rozwinięcie niektórych wcześniejszych rozwiązań prewencyjnych, ale także wiele nowych elementów. W programie z 2001 r. „Kontrola Przestępczości” (*Crime Control*) zauważono, że poziom przestępczości jest stosunkowo wysoki ze względu na niewystarczającą kontrolę społeczną i formalną, niepewność kary oraz brak zindywidualizowanych sankcji. Za efektywną technikę redukcji przestępczości uznano analizowanie i zwalczanie karier przestępczych. Program zapewniania bezpieczeństwa z 2002 r. „Zmierzając do Bezpieczniejszego Społeczeństwa” (*Towards a Safer Society* – TSS; *Naareen Veiliger Samenleving*) sięgał aż do 1985 r. i przypominał, że wszystkie podmioty działające na rzecz bezpieczeństwa (władza centralna i lokalna, biznes i mieszkańcy) muszą współpracować. Program ten dostarczył również pewnych praktycznych rozwiązań. Zapoczątkował on zwalczanie karier kryminalnych przez wprowadzenie do holenderskiej polityki prewencyjnej kategorii wielokrotnego sprawcy (*veelpleger*). Dużo uwagi zaczęto poświęcać tematyce selektywnych interwencji – odbywających się w konkretnym miejscu w określonym czasie, co miało wyeliminować zagrożenie związane z miejscami, gdzie przede wszystkim koncentruje się przestępczość i inne problemy społeczne (*hot spots*). Wtedy też w Holandii pojawił się program wczesnych interwencji w rodzinach – *Communities that Care*⁶².

Elementy te podkreślano również w programie „Bezpieczeństwo Zaczyna się od Prewencji” (*Safety Begins by Prevention: Continuing to Build a Safer Society* – SBP; *Veiligheid begint bij Voorkomen: voortbouwen aan een veiliger samenleving*), sformułowanym w 2007 r. W dokumencie tym zauważa się, że choć dzięki następującym

⁶⁰ *Ibidem*, s. 52.

⁶¹ *Ibidem*, s. 55.

⁶² *Ibidem*, s. 53.

po sobie programom i innym dokumentom określającym politykę kryminalną udało się w Holandii znacząco zredukować przestępczość oraz strach przed nią, to jednak nie osiągnięto bezpośrednio zamierzonego celu. Z tego powodu należy podejmować kolejne wyzwania prewencyjne. Program koncentrował się na sześciu podstawowych tematach. Miał on na celu przeciwdziałanie: agresji i przemocy, kradzieżom, przestępczości przeciwko działalności gospodarczej, zachowaniom antyspołecznym oraz dewastacji przestrzeni publicznej. Program ten zakładał również kierowanie konkretnej, zindywidualizowanej pomocy do młodzieży z grup ryzyka i recydywistów (*after-care*). Ostatnim wątkiem było zwalczanie poważnych, ale mniej widocznych naruszeń prawa, m.in. cyberprzestępczości, szeroko rozumianej przestępczości gospodarczej oraz przestępczości zorganizowanej. W programie podkreślono, że lokalne władze (gmin i dzielnic), a także poszczególni obywatele powinni współpracować oraz tworzyć spójne „partnerstwa prewencyjne”. „Bezpieczeństwo Zaczyna się od Prewencji” było projektem ministerialnym i ogólnonarodowym, finansowanym odgórnie, zgodnie z zasadami przyznawania środków gminom. Za jego faktyczne wdrażanie odpowiedzialna była lokalna policja (wraz ze służbami pomocniczymi), której działania koordynowali burmistrzowie i prokuratorzy⁶³.

Przedstawione programy i polityki prewencyjne realizowane były przeważnie na poziomie krajowym, ale ze względu na poruszane zagadnienia oraz proponowane rozwiązania docierały do jednostek samorządów lokalnych. Stanowiły one efekt pracy jednego lub wielu ministerstw i były przyjmowane do realizacji jako oficjalne wytyczne rządowe. Prezentowano w nich różne, czasami sprzeczne, poglądy na temat bezpieczeństwa czy prewencji. Bardzo często programy te stawały się rozwiązaniami klasycznymi.

Należy podkreślić, że w przypadku Niderlandów rozróżnianie prewencji kryminalnej na poziomie krajowym od tej na poziomie lokalnym jest niezwykle trudne. Dzieje się tak, ponieważ nawet centralnie planowane wielkie przeobrażenia (jak np. reforma policji, krajowe programy prewencyjne) odnoszą się wprost do zarządzania bezpieczeństwem na poziomie gmin czy prowincji. Wszelakie działania projektuje się tak, aby miały one swoje odzwierciedlenie na każdym szczeblu podziału administracyjnego.

Holandia często określana jest mianem „niewielkiego kraju o niemałym znaczeniu”. Patrząc na krajowy system zapobiegania przestępczości i zapewniania bezpieczeństwa mieszkańcom, trudno się z tym twierdzeniem nie zgodzić. Królestwo Niderlandów posiada prosty, zrozumiały system władzy samorządowej, który nie pozostawia miejsca dla sporów kompetencyjnych. Obecny ustrój policyjny jest przemyślany i spójny, pozostaje przy tym elastyczny. Rozwiązania wprowadzone w holenderskich programach prewencyjnych są powszechnie rozpoznawalne na całym świecie, w tym również w Polsce.

⁶³ *Ibidem*, s. 53 i 55.

Jednak nie wszystkie przedsięwzięcia podejmowane w różnych okresach w Niderlandach można uznać za proaktywne. Niekiedy sięgano tam bowiem po narzędzia o charakterze represyjnym i punitywnym – miało to miejsce np., gdy realizując program „Prawo w Działaniu” postulowano wprowadzanie surowszych kar, czy też w przypadku izolowania narkomanów od społeczeństwa w ramach „Polityki Bezpieczeństwa”. Mimo różnej oceny przyjmowanych w tym kraju rozwiązań niezwykle cenne wydaje się to, że Holendrzy są skłonni podejmować skalkulowane ryzyko oraz na bieżąco zmieniać regulacje prawne, które przestały się sprawdzać.